



Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional e Especialização
Coordenação-Geral de Especialização

Gislei de Sales Queiroz

**POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA SECRETARIA DA
RECEITA FEDERAL DO BRASIL: Análise da Gestão de Serviços Públicos
Digitais**

Brasília – DF

Março/2018

**POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL
DO BRASIL: análise da Gestão de Serviços Públicos Digitais**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em Gestão
Pública, com ênfase em Gestão de Pessoas.
Aluno: Gislei de Sales Queiroz
Orientador: Prof. Dr. Odilon Neves Junior

Brasília – DF
Fevereiro/2017

POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL: análise da Gestão de Serviços Públicos Digitais

Gislei de Sales Queiroz

Escola Nacional de Administração Pública

Palavras-chaves: Política de Governança Digital. Governo Digital. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Cidadão

RESUMO: A proposta deste artigo é analisar e avaliar os desafios e oportunidades na implementação da Política de Governança Digital nos serviços públicos prestados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil nas plataformas digitais, levando em conta fatores culturais e o grau de maturidade cívica e tecnológica dos usuários. Nesse propósito, é abordada uma revisão teórica sobre os principais conceitos de governança e governo digital. Em termos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se de um estudo de caso, de natureza qualitativa, a partir da entrevista com o responsável pela gestão do atendimento ao cidadão, da Delegacia da Receita Federal em Brasília/DF. Os resultados revelam percepções relevantes entre os desafios enfrentados pela SRFB em relação aos apresentados na teoria. Mostram ainda os esforços da SRFB no desenvolvimento de inovações tecnológicas para a simplificação dos serviços digitais. Nessa perspectiva, a atuação da SRFB na transformação digital dos seus serviços tem se apresentado eficiente, gerando valor público ao cidadão, à medida em que desenvolve estratégias alinhadas à Política de Governança Digital. Contudo, cabe destacar a permanência de desafios político-institucionais em detrimento da ausência de mecanismos capacitados a engajarem o cidadão na participação das políticas públicas do órgão. Por isso há ainda a necessidade de mais estudos e pesquisas voltados ao tema, visto que a implementação da Política de Governança Digital ainda é incipiente e possui pontos a serem aprimorados.

1 INTRODUÇÃO

A tendência mundial de modernização da administração pública tem destacado o papel estratégico da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na melhora da oferta de serviços públicos à sociedade. Países, como Reino Unido e Uruguai¹, estão na dianteira com fortes investimentos em tecnologias voltadas à melhoria do desempenho estatal, no aumento do alcance dos serviços e na garantia de melhores resultados, levando em conta sempre o impacto sobre a sociedade.

Alinhando-se à tendência mundial dos investimentos tecnológicos na melhoria dos serviços públicos, o Governo Brasileiro instituiu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, visando gerar benefícios à sociedade mediante o uso da informação e dos recursos da TIC na prestação de serviços públicos. Para implementar essa política, foi editada a Estratégia de Governança Digital (EGD), na proposta de não apenas definir os objetivos estratégicos, metas, indicadores e as iniciativas de políticas públicas, mas também orientar programas, projetos, serviços, sistemas e atividades relacionados à EGD.

A EGD visa precipuamente fomentar a transformação de Governo Eletrônico em Governo Digital, sendo que o primeiro implica na informatização daquilo que já se utilizava, o segundo exige uma mudança de paradigma, um olhar diferenciado sobre o qual busca-se aprimorar e expandir a experiência do usuário do serviço público. Por isso, executar a EGD requer ampla estratégia que possibilite uma visão macro e fomente o engajamento e o trabalho colaborativo de todos os atores envolvidos: alta administração, servidores públicos e cidadãos.

Considerando que a implementação da EGD parte do modelo *Top-down*, uma vez que, segundo Ruas e Romanini (2013) é iniciada com a decisão do governo central, que estabelece a relação entre os objetivos da política pública e os meios a serem mobilizados pelos mais variados níveis da burocracia, a fim de produzir os resultados almejado, parece relevante verificar não somente como se dá o empoderamento do cidadão na implementação da política pública, mas também como os governos utilizam as TIC para potencializar a participação política e o engajamento cívico.

A partir da publicação do Decreto 6.932/2009 (Decreto Cidadão), revogado recentemente pelo Decreto 9.094. de 17 de julho de 2017, da Portaria SETIC/MPDG nº 19/2017 (Implantação da Governança de TIC nos órgãos do SISP) e da Lei 13.460/2017 (a nova Lei dos

¹ O Reino Unido lidera o ranking da UNE - Government Survey, 2016, enquanto o Uruguai lidera o mesmo ranking entre os países da América do Sul (Fonte: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>).

serviços públicos que reforça a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos), o Governo Federal tem buscado simplificar e agilizar os serviços públicos por meio da aplicação de soluções tecnológicas direcionadas à otimização dos processos e procedimentos de atendimento ao cidadão, buscando propiciar condições para o compartilhamento das informações (Art. 1º, VI, Decreto 6.932/2009).

Um dos instrumentos utilizados pelos órgãos da Administração Pública Federal na otimização dos serviços públicos é a Carta de Serviços ao Cidadão, cuja finalidade é informar aos cidadãos os tipos dos serviços disponibilizados e condicionar-lhes o fácil acesso aos serviços. A prática do serviço público implica na organização do processo de transformação sustentada em princípios fundamentais da participação e comprometimento, da informação e transparência, da aprendizagem e participação do cidadão. Esses princípios têm foco no cidadão e na indução do controle social.

No âmbito da SRFB, os serviços públicos disponibilizados foram concebidos, em sua maioria, sob a perspectiva interna da organização em detrimento da participação da sociedade. Isso impõe, em alguma medida, o redesenho dos processos e atuações transversais com foco no cidadão, sobretudo, quanto ao acesso e a formação e capacidade intelectual desse cidadão para o uso da tecnologia e de sua efetiva participação na tomada de decisão do Estado. Nesse contexto, o presente artigo tem a proposta de analisar e avaliar os desafios e oportunidades na implementação da Política de Governança Digital nos serviços públicos da SRFB em suas plataformas digitais, levando em conta fatores culturais da população brasileira, como a falta de acesso ao mundo digital, e o grau de maturidade cívica e tecnológica dos usuários desses serviços. Especificamente, aborda-se aspectos conceituais sobre governança, estratégia da governança digital e os desafios delas decorrentes.

Ademais, entende-se serem necessárias novas discussões e desenvolvimento de pesquisas nesse tema, a fim de observar os impactos da implementação da governança digital na sociedade, a efetividade na entrega dos serviços e a correlação entre esses e o grau de maturidade cívica e tecnológica dos cidadãos, bem como o seu preparo cultural para o exercício da cidadania digital.

2 METOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de abordagem descritiva, utilizando como técnica de pesquisa o estudo de caso. Na pesquisa qualitativa, não existe a preocupação com a

representatividade numérica, mas sim a compreensão de um grupo social ou de uma organização (GOLDENBERG, 1997, p. 34). Os pesquisadores que usam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, apresentando o que deve ser feito, porém não quantificam os valores e as trocas simbólicas tampouco se submetem à prova de fatos, uma vez que os dados analisados são não métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens.

O método utilizado foi o estudo de caso em um órgão da Administração Pública Federal que busca implementar a Política de Governança Digital. Essa metodologia figura como o método mais apropriado para esta pesquisa. Segundo Yin (2005, p. 19-32), os estudos de caso são ideais em três casos: *i)* quando se aplicam questões do tipo como e por que; *b)* quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e *c)* quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real, sobretudo quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Na pesquisa de campo, foi realizada a entrevista semiestruturada que, segundo Haguette (1995), é um processo de interação social no qual o entrevistador obtém informações do entrevistado com temas que abordam a problemática central. O respondente foi o Chefe do Centro de Atendimento ao Contribuinte – CAC/Brasília, da Delegacia da Receita Federal do Brasil em Brasília-DF, responsável pela gestão do atendimento ao cidadão. Essa entrevista foi conduzida pela própria pesquisadora, por e-mail, transcrita de forma literal e realizada no mês de novembro de 2017.

3 REVISÃO TEÓRICA

Nessa parte, são abordados aspectos conceituais e premissas acerca de governança, governança digital, governo digital e os desafios delas decorrentes, tal como as oportunidades que as TIC podem proporcionar na informação da sociedade sobre os serviços públicos prestados, trazendo, com isso, a melhoria, qualidade, eficiência e facilidade de acesso do cidadão a eles.

3.1 Governança

De acordo com Guimarães e Medeiros (2005), o termo governança refere-se a governo, a administração em sentido genérico, podendo ter várias interpretações, dependendo do enfoque. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa,

pública e global. Nesses moldes, está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, dentro do contexto da Teoria da Agência, a qual busca analisar as relações entre os participantes de um sistema, onde propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos.

Para o Banco Mundial, a governança “é a maneira pela qual o **poder é exercido** na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de **planejar, formular e programar políticas e cumprir funções**”. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) aduz que a boa governança tem as seguintes características: transparência, informação e o monitoramento da organização (BRASIL, 2014, p. 42).

Já o Referencial Básico de Governança publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2017) descreve a governança como o sistema pelo qual as organizações são conduzidas, monitoradas e incentivadas, que, por sua vez, envolve sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Aprofundando mais sobre o tema, o TCU assenta que a boa governança pública tem como propósito conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público.

Na publicação do documento “Dez passos para a boa governança”, o TCU (2017) aborda premissas da governança por meio do Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a Política de Governança na Administração Pública estabelecendo um conjunto de diretrizes e regras de boas práticas para melhorar a prestação de serviços e reduzir custos, com foco sempre no cidadão. Trata-se de um compromisso de modernizar o Estado, tornando-o mais eficaz e mais direcionado às reais necessidades da sociedade.

3.2 Governança Digital

A computação digital e as redes tecnológicas revolucionaram o processo de produção, geração e armazenamento, o acesso e o compartilhamento de informações por parte dos usuários, trazendo impactos sobre as relações entre a sociedade, empresas, universidades e órgãos do Estado. Dessas mudanças, originaram à noção de governança digital, que segundo a UNESCO (2016) refere-se ao uso das TIC pela administração pública no sentido de melhorar a informação e otimizar a prestação de serviços, motivando, assim, uma participação maior dos cidadãos no

processo de tomada de decisão e, com isso, tornando os serviços prestados pelo setor público mais responsável, transparente e eficaz.

Dentro da governança digital, a UNESCO (2016) compreende que os novos recursos tecnológicos são uma oportunidade de otimização da governança, uma vez que melhoraram a fluidez das interações e aprimoraram a prestação de serviços, além de promover a redução gradativa dos custos transacionais que, por conseguinte, tornam os serviços mais acessíveis.

A UNESCO (2016), ao se posicionar na otimização dos serviços públicos por meio das TIC, foi referência ao Governo Brasileiro na instituição da Política de Governança Digital, a qual veio à luz por meio do Decreto 8.638, de 15 janeiro de 2016, na finalidade de beneficiar a sociedade por meio dos recursos da TIC na prestação dos serviços públicos, além de estimular a participação da sociedade na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e proporcionar-lhe maior de informações dos serviços públicos digitais.

Contudo, está bem evidente que a Política de Governança Digital se posiciona como norma basilar do governo digital, pois determina os objetivos, princípios e diretrizes a serem observados pelos órgãos públicos federais na sua implementação, buscando principalmente promover o autosserviço como forma prioritária de prestação de serviços, oferecer canais digitais de participação social em todas os ciclos da política pública e simplificar a prestação dos serviços públicos prestados à sociedade.

3.3 Governo Digital

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014), o Governo Digital usa as tecnologias digitais como parte integrante das estratégias de modernização dos governos para criar valor público. Baseia-se num sistema composto por atores governamentais, organizações não governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos, que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos através de interações com o governo.

Enquanto valor público, o que reflete em vários benefícios à sociedade que podem variar de acordo ou com a perspectiva ou com os atores, as tecnologias digitais referem-se não apenas às TIC, incluindo a internet, tecnologias e dispositivos móveis, mas também à análise de dados utilizada para melhorar a geração, coleta, combinação, análise, acesso, pesquisa e apresentação de conteúdo digital. De modo geral, o valor público está não na interação com as tecnologias em si, mas na interação do conteúdo informativo com a sociedade.

A Estratégia de Governança Digital é um mecanismo instituído pela Portaria nº 68, de março de 2016, cujo propósito é o estabelecimento de objetivos estratégicos a partir da adoção de eixos de atuação voltados ao acesso da informação, à prestação de serviços e participação social, sendo que cada um deles guarda relação tanto com os princípios da Governança Digital quanto com os benefícios gerados à sociedade. É válido esclarecer que esses eixos se alinham a uma compreensão de Governo Digital baseado no conceito da OCDE que se refere a utilização das tecnologias digitais nas estratégias de modernização governamentais, de modo a gerar benefício à sociedade. Baseia-se “num ecossistema governamental digital composto de atores de governo, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos mediante interações com o governo” (BRASIL, 2016, p.4).

Em publicações recentes da OCDE (2014), intituladas de Recomendações de Estratégias de Governança digital² e *Toolkit* de Governo Digital³, encontram-se orientações no sentido de promover o desenvolvimento e a implementação de estratégias digitais que aproximem os governos dos cidadãos e das empresas. As recomendações promovem uma abordagem estratégica ao uso da tecnologia para uma administração pública mais transparente, inovadora e participativa. Por sua vez, o *toolkit* permite uma autoavaliação em referência a cada princípio destacado nas recomendações, ilustrando o tipo de políticas e práticas dos governos em diferentes níveis de maturidade no uso das TIC.

Em face dessas recomendações e avaliações, cumpre destacar a realização de um *Peer Review* (revisão por pares) sobre Governo Digital realizado no Brasil para comparar experiência e identificar os pontos fortes e as áreas de melhorias em suas políticas de transformação digital, com a participação do secretariado da OCDE, os *peers* (especialistas) internacionais do Canadá, Itália e México, além de representantes de alto nível da administração brasileira. A finalidade desse trabalho é produzir recomendações implementáveis em políticas estratégicas, baseadas nas melhores práticas dos países membros da organização (OCDE, 2017).

As recomendações recaem sobre doze princípios organizados em três pilares. A essa pesquisa interessa o primeiro pilar: abertura e compromisso, notadamente o princípio “abertura, transparência e inclusão”. Como resultado da avaliação, este princípio sugere que os governos devem visar grupos desfavorecidos de usuários com intervenções específicas para aumentar não só a sua inclusão, tomando ações para melhorar a alfabetização em TIC na sociedade, como também ampliar a conscientização sobre a participação social por meio de canais on-line de interação.

² <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>

³ <http://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/>

3.4 Desafios da implementação da Política de Governança Digital

O ciclo da política pública envolve a formulação, a implementação e a avaliação de seus resultados. Segundo Ruas (2013) A implementação de uma política pública compreende um conjunto de eventos e atividades que acontecem após a definição de diretrizes, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos. Para essa mesma autora, *“caso a ação dependa de numerosos elos numa cadeia de implementação, o grau necessário de cooperação entre as organizações para que essa cadeia funcione pode ser muito elevado”*. Nessa mesma linha, Van Meter e Van Horn (1975) formulam a hipótese de que a implementação poderá ter mais êxito, quando a mudança pretendida for mais simples e pequena e, por sua vez, o grau de consenso sobre a política pública for elevado.

Essas concepções remetem a situações que trazem desafios à implementação da Política de Governança Digital, sobretudo, quanto aos aspectos culturais, econômico-sociais e tecnológicos. Primeiro, a despeito de o cidadão estar cada vez mais informado, exigente e ciente de seus direitos, a sua participação no ciclo das políticas públicas ainda é incipiente, o que aumenta sobremaneira o *gap* entre governo e sociedade e, por conseguinte, as dificuldades de engajamento desta na implementação da política pública. Aqui, vale ressaltar a divulgação do Relatório de Desenvolvimento Global 2017⁴, do Banco Mundial, que discute a importância da governança para o desenvolvimento, sob o aspecto não apenas da interação entre governo e sociedade para conceber e implementar políticas, dentro de um conjunto de regras formais e informais, mas também sobre quem participa (ou não) da mesa de negociações em um processo de desenho e implementação de políticas públicas, que pode determinar a maior ou menor eficácia das soluções propostas pelas autoridades.

Outra situação é o número elevado de órgãos que devem observar os princípios e diretrizes estabelecidos pela Política de Governança Digital. Há a dificuldade de articulação, pois são vários elos que devem compartilhar dados e informações para que o governo funcione como uma plataforma única de prestação de serviços. Ademais, a política não está centralizada em apenas um órgão, o que exige uma coordenação com base em expectativas compartilhadas por parte da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MP, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017).

⁴ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950mmPT.pdf>

No Relatório do Banco Mundial (2016), denominado Dividendos Digitais⁵, traz um alerta a respeito da disseminação das tecnologias digitais dissociadas das políticas de inclusão digital, agravando a desigualdade social. Há um contraponto entre a disseminação das tecnologias digitais e seus benefícios, pois a internet continua indisponível, inacessível e fora do alcance econômico para a maioria da população mundial. Além disso, o documento considera os benefícios da rápida expansão digital mais bem aproveitados por pessoas de maior renda, qualificadas e influentes do que pelos menos favorecidos. O relatório aponta o Brasil como o quinto país do mundo em número de usuários, atrás apenas da China, Estados Unidos, Índia e Japão. Apesar disso, é o sétimo país do mundo com mais pessoas sem acesso à internet, sendo 98 milhões delas nessa situação.

Nesse sentido, deve-se pensar na tecnologia disponível de forma igualitária, pois quanto mais recursos a sociedade passa a ter acesso – sobretudo aqueles referentes a digitalização de serviços e canais de comunicação – maior é a exclusão social e digital, se não houver essa equidade. Entendimento semelhante estabelece o Acórdão 1.469/2017⁶, do Tribunal de Contas da União, porquanto avalia que a oferta de serviços públicos deve estar alinhada com o avanço da inclusão digital (BRASIL, 2018).

Dentro desse contexto, importa salientar a pesquisa TIC Domicílios/2016, realizada pelo Cetic.br⁷. Nessa pesquisa, a despeito de a internet estar presente em 54% das casas brasileiras, dos domicílios das classes D/E, apenas 23% estão conectados à internet. Já naqueles pertencentes às classes A e B, o índice de inclusão digital é de 98% e 91%, respectivamente. Em residências conectadas, as conexões móveis são encontradas em maiores proporções nas classes D/E, na Região Norte, e nas áreas rurais, ou seja, tanto nas classes menos favorecidas, com limitações no desenvolvimento de habilidades tecnológicas quanto nas regiões com conectividade restrita. Considerando os domicílios desconectados, os motivos alegados para não possuir acesso à Internet são variados. O custo elevado permanece sendo o principal deles, correspondendo à realidade de 57% dos domicílios, seguido pela falta de interesse (49%) e ausência de computador (44%). Destacam-se ainda a falta de necessidade (45%) e a falta de habilidade para usar a Internet (39%) (CETIC.BR, 2017).

⁵ <http://documents.worldbank.org/curated/pt/788831468179643665/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-PORTUGUESE-WebResBox-394840B-OUO-9.pdf>

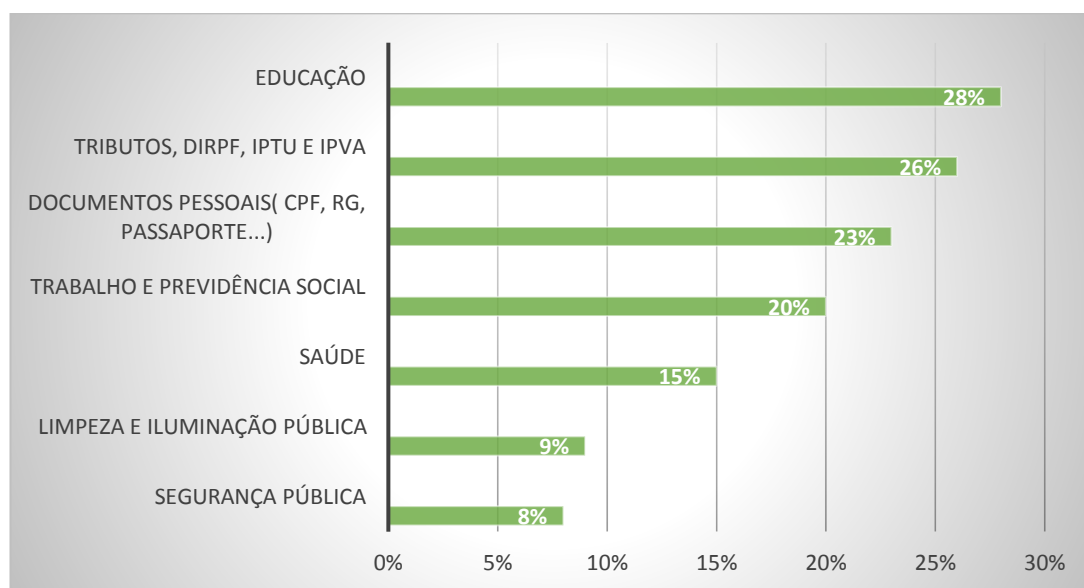
⁶ <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento>

⁷ O Cetic.br é um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br), que implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet do Brasil (Cgi.br). Em linhas gerais, o plano amostral da Pesquisa TIC Domicílios utiliza informações do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, ambas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quanto às atividades *on-line*, evidencia-se o uso da internet para envio de mensagens instantâneas (89%) e uso de redes sociais (78%). Esses resultados destacam que não só o preço e a disponibilidade do serviço são obstáculos importantes para o acesso à Internet, como também a inclusão de indivíduos que não têm interesse ou não veem necessidade em acessar a rede. Em levantamento⁸ sobre a situação das políticas públicas para a inclusão digital, divulgado em setembro de 2015, o Tribunal de Contas da União já havia alertado sobre a necessidade de alfabetizar os indivíduos para o mundo digital, aumentando, assim, seu interesse pelas atividades que podem ser concretizadas neste ambiente (CETIC.BR, 2017).

Em relação aos serviços mais procurados pelo cidadão, o gráfico 1 exposto a seguir apontam os percentuais de alguns dos disponibilizados pela SRFB como, por exemplo, os referentes ao Cadastro de Pessoa Física e à Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF).

Gráfico 1- Proporção de Usuários de Internet, Por Tipo de Informações referentes a Serviços Públicos Procurados ou serviços Públicos Realizados



Fonte: Pesquisa TIC Domicílios 2016. Planilha G2. Base: 23.721 domicílios e cidadãos usuários de Internet com 16 anos ou mais. Dados coletados entre novembro/2016 e junho/2017.

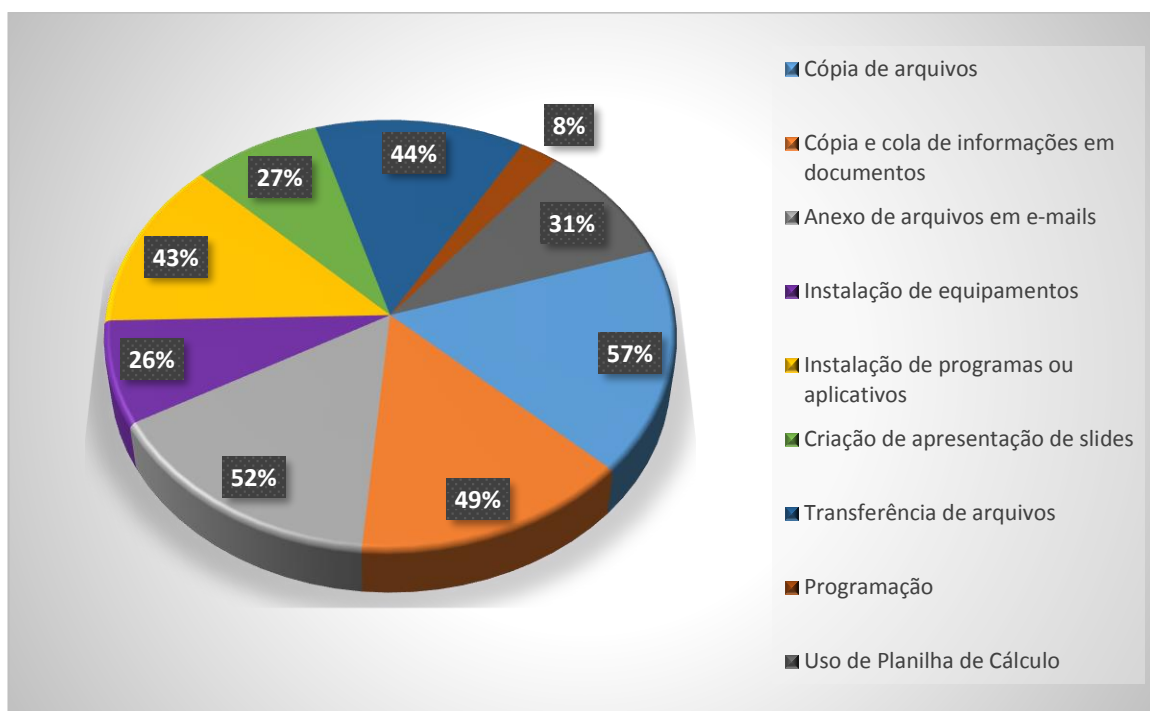
Quanto aos usuários de internet que não acessaram algum serviço público digital nos últimos doze meses que antecederam a pesquisa, 61% preferem o atendimento presencial; 24%

⁸ Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-levantamento-sobre-politicas-publicas-de-inclusao-digital.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2017

não o fizeram porque os serviços de que precisou não estavam disponíveis na Internet; 27% alegam que os serviços *online* são difíceis de encontrar; e para 49% falta simplicidade para contatar a administração pública pela internet (CETIC.BR, 2017).

Por fim, dados dos usuários de computador, por habilidade à utilização de suas ferramentas, mostram as principais atividades realizadas pelos cidadãos, conforme nos mostra o gráfico abaixo.

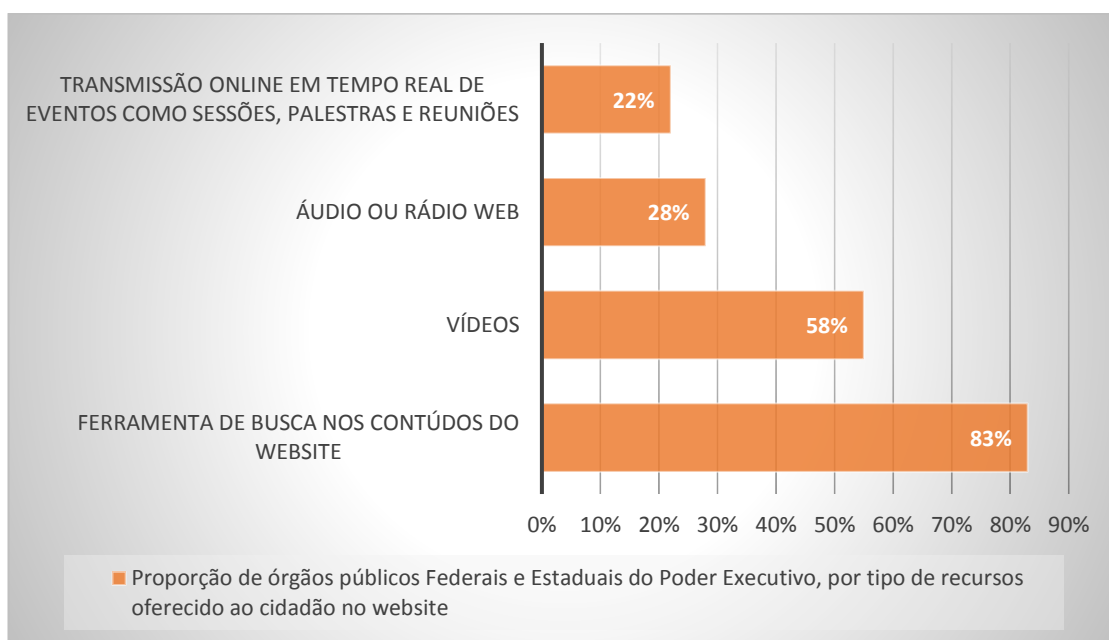
Gráfico 2 – Usuários de computador, por habilidade para uso do computador



Fonte: Fonte: Pesquisa TIC Domicílios 2016, individual. Planilha |1. Base: 23.721 domicílios e cidadãos usuários de Internet com 16 anos ou mais. Dados coletados entre novembro/2016 e junho/2017.

É importante comentar também a pesquisa realizada, de julho a outubro de 2015, com 1.641 órgãos públicos federais e estaduais que se declararam ter acesso à internet nos últimos 12 meses. Dentro da categoria C – Serviços Públicos nos Meios Digitais – a subdivisão C5, o item “proporção de órgãos públicos Federais e Estaduais, por tipo de recurso oferecido ao cidadão no website” destaca as ferramentas a que os cidadãos têm acesso, conforme gráfico demonstrado a seguir.

Gráfico 3 – Proporção de órgãos públicos Federais e Estaduais do Poder executivo, por tipo de recursos oferecidos ao cidadão no website



Fonte: Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2015. Planilha C5. Base: 1.508 órgãos públicos federais e estaduais. Dados coletados entre julho e outubro de 2015

Considerando a busca da simplificação dos serviços públicos e da participação social, a disponibilização de busca no conteúdo das páginas dos órgãos tem o fim de facilitar e agilizar a navegação, simplificando o acesso do cidadão às informações procuradas. No Poder Executivo federal e estadual, tal recurso está presente em grande parte dos órgãos, alcançando o percentual de 83%. A disponibilização de vídeos, além de áudio e rádio *web*, tem o objetivo de tornar o conteúdo mais atraente e atender a públicos variados, principalmente no tocante à acessibilidade ao mundo digital. Nos órgãos analisados, a disponibilização de vídeos está presente em 58% do Poder Executivo, enquanto os recursos de áudio e rádio *web*, são oferecidos por apenas 28%. Quanto à transmissão *online* em tempo real de eventos, sessões, palestras e reuniões, somente 22% dos órgãos disponibilizam essa ferramenta que possibilita ao cidadão exercer de fato o seu direito de cidadania, acompanhando a atuação dos gestores (CETIC.BR, 2017).

Outro dado relevante dessa pesquisa é a categoria C4A, da proporção de órgãos públicos federais e estaduais que oferecem on-line o serviço público mais procurado pelos cidadãos nos últimos 12 meses. Dos órgãos federais pesquisados, 47% oferecem integralmente o serviço online, 35% o oferecem parcialmente, enquanto 8% não disponibilizam o serviço por meio digital (CETIC.BR, 2017).

Segundo a pesquisa pelo Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil (2017), há diversos motivos pelos quais os

órgãos do Poder executivo não prestam inteiramente pela internet os serviços públicos mais procurados pelo cidadão. Alguns órgãos ressaltam que o tipo de serviços não permite que ele seja oferecido pela internet (62%); outros destacam as restrições legais (44%); e por fim, 11% apontam não ser uma prioridade do órgão.

Considerando os dados apresentados na pesquisa, observa-se que o objetivo da entrevista realizada com o responsável pela Gestão do atendimento do CAC/Brasília não tende apenas em compreender sua percepção sobre a implementação da EGD, sobretudo, quanto ao planejamento e iniciativas relacionadas ao provimento dos serviços públicos digitais, mas também verificar a percepção do órgão quanto ao grau de maturidade dos cidadãos tanto em relação às habilidades digitais e conhecimentos para uso das TIC quanto ao seu engajamento para o exercício da cidadania. Na era digital, torna-se fundamental ser um agente ativo, ou seja, assimilar conhecimentos tecnológicos que permitam ao cidadão tramitar na sociedade sem ser impedido de avançar e conquistar seus direitos de cidadania (PEROSINI, 2017).

A partir dessas questões, é relevante citar o Relatório de Auditoria por Área de Gestão nº 8⁹, publicado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, que procedeu a avaliação da governança e da gestão dos Serviços Públicos Digitais em cinco órgãos federais, dentre eles a SRFB, apontando riscos e impactos na implementação da Política de Governança Digital, principalmente quanto ao comprometimento da alta administração com a implementação e monitoramento dos serviços públicos digitais e a padronização de canais de comunicação para atendimento ao cidadão.

A despeito de o Relatório de Auditoria não ter como objetivo avaliar também os impactos diretos que a deficiência de conhecimentos digitais dos cidadãos pode trazer à implementação da EGD, para essa pesquisa, surge a necessidade e oportunidade de refletir sobre o letramento digital, cujo conceito abrange um conjunto de letramentos originados, tanto dos aspectos tecnológicos quando do cenário social (BEHAR; BERNARDI; MARIA, 2013).

Para Freitas (2010, p. 338), “ser letrado digital inclui, além do conhecimento funcional sobre o uso da tecnologia, o conhecimento crítico desse uso”. Além disso, é preciso compreender as competências que o compõe. A competência é, segundo Zabala e Arnau (2011 *apud* BEHAR; BERNARDI; MARIA, 2013) “a capacidade ou a habilidade de realizar tarefas ou atuar frente a situações diversas de forma eficaz em um determinado contexto”. Ainda, para sua construção é necessário mobilizar conhecimento, habilidade e atitude, “ao mesmo tempo e de forma inter-relacionada”. As competências que compõem o letramento digital são: computacional,

⁹ Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/>>. Acesso em 15/01/2018

comunicacional, informacional e multimídia (BEHAR; BERNARDI; MARIA, 2013). Essas competências aliadas ao uso das TIC, também promove a participação do cidadão (PHANG; KANKANHALLI, 2008) e gera melhorias representativas na transparência, entrega de serviços, controle social e na participação do cidadão (MATHEUS, 2012). No entanto, todas as fases do processo participativo on-line precisam ser consideradas pelas ferramentas da TI, para que se obtenha uma efetiva e-participação (SLAVIE, C.; GARCIA, A. C. B.; MACIEL, 2017).

Assim, visando explorar o envolvimento da alta administração na implementação da política pública, o engajamento do cidadão com os serviços públicos digitais e as habilidades necessárias para validar uma informação acessada pela Internet, compõe a parte qualitativa deste estudo a análise dos resultados da entrevista com o Chefe do Centro de Atendimento ao Contribuinte – CAC/Brasília, responsável pela gestão do atendimento ao cidadão, a qual está alinhada a estudos pertinentes ao tema, atentando sempre para o referencial teórico.

4 RESULTADOS

4.1 Descrição do Objeto de estudo

A Secretaria da Receita Federal do Brasil está subordinada ao Ministério da Fazenda, sendo, portanto, um órgão específico e singular com a responsabilidade de administrar os tributos, realizar o Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas e subsidiar o Poder Executivo Federal em diversas funções especiais, como prevenir e combater a sonegação fiscal, a fraude comercial, o narcotráfico etc. Ademais, tem como missão exercer a administração tributária e aduaneira com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade, com visão inovadora, protagonista na simplificação dos sistemas tributário e aduaneiro (RECEITA FEDERAL, 2017).

A SRFB é referência na aplicação de novas tecnologias e reconhecidamente um dos órgãos detentores dos mais avançados sistemas de TIC da Administração Pública Federal (recentemente venceu a premiação “As 100 + inovadoras no uso de TI” na categoria setor público). Atualmente, a SRFB tem empenhado recursos substanciais para a aquisição de bens e serviços de TIC, algo indispensável ao sucesso da oferta dos Serviços Públicos Digitais (SPD) com qualidade e eficiência. Segundo o Painel de Gastos de TI¹⁰, no ano de 2017 a instituição investiu R\$1.076.788.375,88. Este valor empenhado foi aplicado em várias iniciativas de

¹⁰Disponível em:<paineis.cgu.gov.br>. Acesso em: 22 nov. 2017

simplificação e transformação digital dos serviços públicos visando atender as necessidades dos cidadãos.

4.2 Desafios na Implementação

Em análise da entrevista com o chefe do CAC, em Brasília/DF, cuja responsabilidade é o gerenciamento do atendimento da SRFB, destaca-se que o órgão possui uma estratégia de governança digital, no entanto, sua divulgação não demonstra ser eficiente o quanto se esperava. Essa informação corrobora o apontado no RAG nº 8, da CGU, onde se constatou não só o alinhamento entre as iniciativas digitais e as diretrizes estratégicas, mas também acanhado engajamento da alta administração no que se refere ao provimento dos Serviços Públicos Digitais, uma vez que esse tema não tem sido inserido na pauta do Comitê Estratégico de TI desde 2012.

Por outro lado, a prestação de serviços públicos digitais é bastante almejada e vem sendo implementada de maneira expressiva pela Receita Federal. Para o chefe do CAC, é de interesse da SRFB que o atendimento presencial seja cada vez mais residual com a ampliação da oferta de serviços públicos. Atualmente, iniciativas que visam transformar todos os serviços presenciais em meio digital, como e-CAC, o autoatendimento orientado, o sistema público de escrituração digital (SPED), a Redesim e o Programa Portal Único do Comércio Exterior, representam mais de 90% dos atendimentos da Receita Federal feitos pela Internet (RECEITA FEDERAL, 2017). No entanto, para o gestor, o propósito maior da Secretaria é disponibilizar os serviços públicos integralmente via internet.

Nesse sentido, aqui vale ressaltar o conceito de hiperdemocracia que é o regime da Hegemonia das massas (ORTEGA Y GASSET, 1930). Seria uma “ditadura da maioria”, onde qualquer minoria é ignorada, isso quando não é esmagada. A vontade da classe dominante é imposta através dos mecanismos de poder disponíveis. Do outro lado, as minorias precisam de uma luta constante para não serem esmagadas pela “rebelião das massas”. Desse modo, disponibilizar os serviços públicos 100% digitais prejudica essa minoria desprovida de habilidades digitais e dos conhecimentos necessários ao acesso à internet. Esse entendimento é ratificado pela OCDE (2017) nas suas recomendações sobre governo digital, quando valida o uso de novas tecnologias para estimular o acesso *on-line* dos serviços públicos, porém respeitando a escolha dos cidadãos que preferem canais *off-line*, ou seja, o atendimento presencial.

Quanto à prestação dos serviços públicos digitais e sua simplificação, o entrevistado aponta que os serviços mais procurados no CAC/Brasília se referem a cadastros geridos pela instituição (Cadastro de Pessoas Físicas e Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica). Parte deles já pode ser realizado conclusivamente pela internet, mas há ainda uma quantidade representativa a ser finalizada no atendimento presencial (por meio de senha no balcão de atendimento), mesmo que o serviço tenha tido início via internet. Num segundo plano, os serviços de consulta de situação fiscal do contribuinte é o mais procurado, podendo este ser integralmente realizado pela internet.

No entanto, ainda que sejam esses serviços disponibilizados pela internet, o gestor percebe certa resistência dos usuários quanto ao uso da tecnologia, pois “no que se refere ao público externo, existe alguma resistência pela falta do acesso à internet, quer por falta de recursos, quer por falta de necessidade/interesse de acesso”. Acredita o gestor que, caso a Receita Federal disponibilize todos os serviços apenas na internet, “a obrigatoriedade de utilização acaba por ‘habilitar’ as pessoas a se adequarem (é o caso da entrega de declarações de imposto de renda)”.

Para minimizar a falta de habilidades, conhecimento ou interesse dos usuários, o entrevistado aponta que a instituição “possui um serviço de Autoatendimento Orientado¹¹, que tem como principal objetivo a Educação Fiscal dos contribuintes que nos procuram para que conheçam e utilizem os serviços já disponíveis pela RFB via internet. O número de pessoas auxiliadas dessa forma chega à metade do atendimento presencial”. No autoatendimento, o cidadão, por meio de um código de acesso, conta com o auxílio de um dos servidores do CAC para acessar o serviço desejado. A finalidade é ampliar o conhecimento dos contribuintes acerca dos serviços e informações, capacitar o cidadão para o uso das ferramentas tecnológicas, favorecendo a inclusão digital, difundir o uso do Portal e-CAC, e, por fim, abrir mais vagas para o atendimento presencial, contribuindo, conseqüentemente, à redução do índice de demanda reprimida no agendamento de serviços essencialmente presenciais.

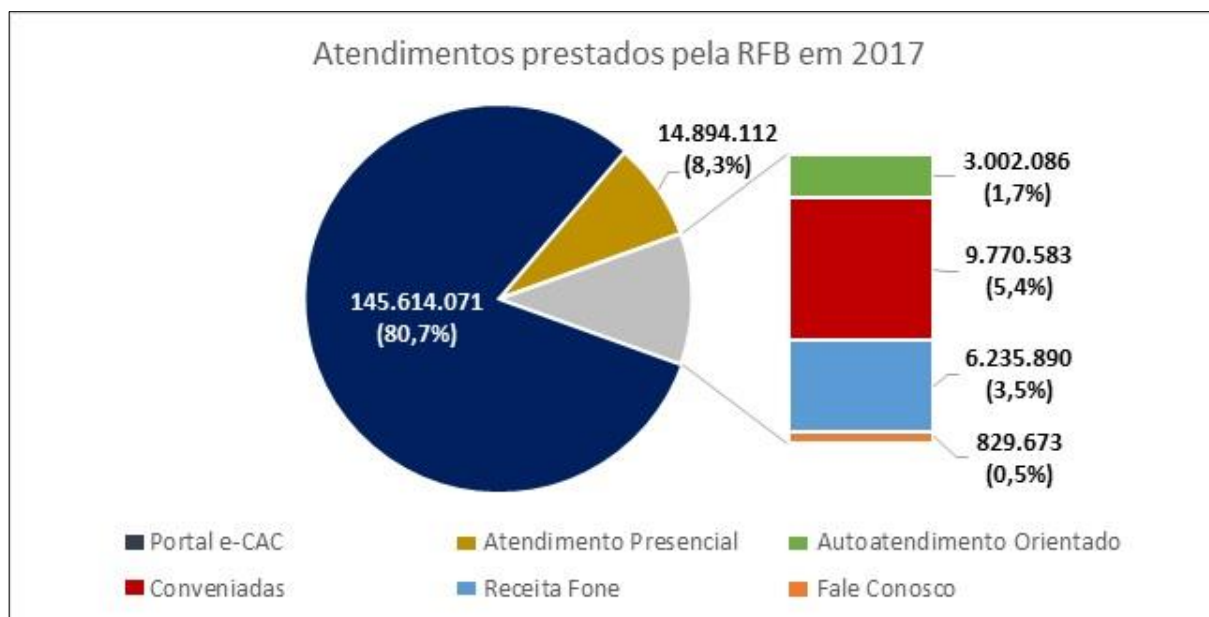
Recentemente, a SRFB divulgou dados referente ao ano de 2017 acerca do desempenho das plataformas de serviços prestados ao cidadão, destacando-se, entre eles, dois canais de atendimento, sendo o Autoatendimento Orientado, com mais de 3 milhões de autoatendimentos realizados, e o Portal E-CAC com 145,6 milhões de acessos, um aumento de 84%, nos últimos 6

¹¹ Desde o ano de sua implantação, o Autoatendimento Orientado (AAO) vem se expandindo e se consolidando em várias unidades de atendimento pelo Brasil. No ano de 2016, foram realizados mais de 1,7 milhão de atendimentos via AAO, valor 30% maior do que a quantidade realizada em 2015.

anos. Os resultados de serviços prestados à distância são cada vez mais evidentes, alinhando-se com o compromisso da SRFB de simplificar e facilitar a interação com o contribuinte.

O gráfico 4 exposto abaixo apresenta os dados divulgados pela SRFB acerca dos serviços públicos digitais prestados à população no ano de 2017.

Gráfico 4 - Atendimentos prestados pela SRFB em 2017.



Fonte: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/janeiro/atendimento-da-receita-federal-se-destaca-com-excelentes-resultados-em-2017>>.

Impende registrar que, mesmo diante do auxílio dos servidores, a navegação nos sistemas da SRFB não tem sido muito simples, considerando o letramento digital de grande parte dos cidadãos e a interface da página *web*. Por exemplo, para a emissão de um comprovante de inscrição no CPF há três alternativas:

- Acesso direto para as pessoas sem obrigatoriedade de entregar a Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF). Nesse caso, pode-se imprimir o comprovante na página da SRFB ou pelo aplicativo “Receita Federal Pessoa Física”. Embora a interface do sistema seja de fácil compreensão, em ambos os casos, é necessário informar dados pessoais e o número do título eleitoral. Nem sempre o cidadão dispõe desse número, assim precisa acessar a página do Tribunal Superior Eleitoral na busca da informação, enquanto o procedimento teria sido simplificado se as bases de dados fossem compartilhadas, conforme está estabelecido nas diretrizes da Política de Governança Digital.

- Acesso via e-CAC, por meio de certificado digital ou por código de acesso. Para gerar o código de acesso e a senha, há uma certa dificuldade por parte do cidadão, além de a *interface* da página não ser tão simples. Já a certificação digital, mesmo sendo o método mais seguro, pois garante a identidade pessoal, não é acessível à grande parte da sociedade, devido ao custo da manutenção.

- Alternativamente, tem-se o atendimento presencial por meio de agendamento. O agendamento dos serviços para atendimento presencial também é outro exemplo. Com exceção dos casos relativos à inscrição, alteração e regularização de CPF não conclusivos nas unidades conveniadas ou internet e dos casos previstos para realização do ato cadastral diretamente na RFB (falecidos e estrangeiros não residentes no Brasil), o agendamento é obrigatório em todos os demais casos. Assim, é interessante destacar que ao realizá-lo, o cidadão deve informar qual o serviço pretendido, sendo impossível receber atendimento distinto do que foi indicado, ou seja, se agendar um serviço errado não será atendido. Considerando o grande número de serviços atrelados a uma legislação complexa, as chances de se agendar um serviço equivocadamente são grandes. Em ambos os exemplos, é necessário acessar várias telas de acesso para completar o serviço, o que gera dificuldades para as pessoas. Isso ratifica o que o entrevistado alega ser o principal desafio da SRFB na implantação dos serviços públicos digitais, que “seria a construção de um sistema simples e autoexplicativo, com uma legislação tributária complexa sujeita a mudanças sem a participação da própria RFB”.

Em que pese essas limitações, a Receita Federal tem lançado novas funcionalidades para aprimorar cada vez mais o atendimento ao cidadão. Em janeiro de 2018, foi lançado o espaço Serviços da Receita Federal, com a finalidade de ser um ambiente único e centralizado à disponibilização de informações e acesso aos serviços públicos prestados pela instituição. Nesse espaço, estão disponibilizados orientações e serviços relacionados às pessoas físicas e jurídicas, vídeos informativos com orientações relevantes sobre como acessar os serviços, avisos importantes, acesso ao ambiente virtual (e-CAC), além de diversas outras funcionalidades que visam a facilitar a interação do cidadão com a Receita Federal (BRASIL, 2017).

Convém deixar registrado que essa interação também fortalece a participação social, um dos eixos de atuação da Estratégia de Governança Digital. Considerando o modelo *Top-Down* de implementação da política pública, segundo o entrevistado, a formulação de qualquer política na instituição acontece “no gabinete do Secretário da RFB, auxiliado pelas suas coordenações”. Ademais, diferentemente do que propõe a EGD, o entrevistado desconhece canais de interação entre o órgão e a sociedade para consulta desta na formulação da política pública.

No entanto, embora o entrevistado desconheça canais específico de interação no ciclo da política pública, não se pode vilipendiar a criação do canal “Consulta Pública”, cujo objetivo é coletar subsídios e sugestões junto à sociedade para o processo de aperfeiçoamento de atos normativos de iniciativa da Receita Federal, promovendo maior previsibilidade e estabilidade aos efeitos da norma. A Consulta Pública visa assegurar que sugestões sobre aqueles atos possam ser conhecidas pela instituição e levadas em consideração na definição do conteúdo da norma (BRASIL, 2017). Cumpre destacar, porém, ainda que não tenha consulta recente sobre os eixos de atuação da EGD, é relevante citar consulta formulada com a finalidade de propor melhoria no atendimento ao cidadão em 2015, ano precedente à publicação desse documento.

Por outro lado, quanto à padronização dos canais de comunicação com o cidadão e melhoria nos sistemas de informações, segundo o gestor, a instituição “incentiva a interação direta dos cidadãos com o órgão por meio dos canais Fale Conosco e Ouvidoria, disponíveis em nossa página”, além de “acesso via página da RFB com várias informações sobre o órgão – Acesso à Informação, além de um espaço para exposição de dados e estudos sobre informações econômicas, tributárias e aduaneiras, divididos por áreas”.

Há várias iniciativas realizadas pela SRFB voltadas a mais transparência dos serviços e simplificação do atendimento, as quais estão divulgadas na página da internet. Isso representa que soluções tecnológicas estão sendo implantadas para melhorar as condições de atendimento e de compartilhamento das informações. É válido destacar as iniciativas da SRFB têm a pretensão de proporcionar mais intuitivamente a relação sociedade/serviços públicos digitais. Em suma, a pretensão maior da SRFB, nessas iniciativas, se direciona à facilidade do atendimento e à simplificação das exigências para o cidadão no uso dos serviços públicos digitais. O quadro 1 demonstrado abaixo destacam as iniciativas recentes da SRFB no sentido de aumentar a transparência e simplificar o atendimento nos Serviços Públicos Digitais.

Quadro 1 - Iniciativas realizadas recentemente pela SRF para aumentar a transparência e simplificar o atendimento

Melhorias no atendimento e em procedimentos internos.	A Portaria nº 457 ¹² , de 28 de março de 2016, regulamenta um conjunto de procedimentos relativos ao atendimento presencial prestado pela instituição.
Parceria entre a SRFB e	Serviços prestados ao cidadão, como inscrição, alteração e de inscrição, alteração e emissão de comprovante do CPF, cópia e

¹² Essa Portaria ganhou ampla discussão interna e externa, por meio de consulta pública, visando alinhar-se com a diretriz que estabelece a transparência e o respeito ao cidadão como valores da Administração Pública.

o Governo do Distrito Federal no atendimento ao cidadão.	extrato de DIRPF, bem como o número de recibo da DIRPF, pesquisa de situação fiscal e cadastral, emissão de Documento de arrecadação de receita federal – DARF, além do autoatendimento orientado fora das dependências da instituição, em posto de atendimento do Governo do Distrito Federal.
Entrega digital de documentos	Facilidade ao contribuinte e na interação dele com a Receita Federal, uma vez que se pode transmitir informações a partir de meios digitais, eliminando assim a necessidade de ir a uma unidade de atendimento presencial.
Implementação do serviço de emissão do CPF nos cartórios de registro civil de pessoas naturais.	O cartório antes de emitir a certidão encaminha as informações para a Receita Federal e recebe de volta o número do CPF do recém-nascido.
Lançamento da série "A Receita Ensina" com vídeos de orientação ao contribuinte.	Aborda assuntos mais demandados nas Unidades de Atendimento da Receita Federal: Lista de serviços; Inscrição no CPF; Comprovante de Inscrição do CPF; Pesquisa de Situação Fiscal; Parcelamento Simplificado; e Programa do Imposto de Renda
Criação do Autoatendimento Orientado (AAO).	Ambiente físico nas unidades de atendimento da Receita Federal, onde o contribuinte pode, sob a orientação de monitores, obter serviços e informações por meio da página da Instituição na Internet e do ambiente virtual de atendimento e e-CAC.
Consulta e emissão de Comprovante de Inscrição no CPF por meio de aplicativo.	Sistema de atendimento a pessoas com deficiência auditiva. Consulta e emissão de Comprovante de Inscrição no CPF via telefone celular no aplicativo Receita Federal Pessoa Física ao cidadão, sem obrigação de apresentar a DIRPF. Pode-se compartilhar o comprovante de inscrição por meio do <i>WhatsApp</i> , <i>Facebook</i> , <i>Telegrama</i> e <i>e-mail</i> e outros.
Implantação de sistema de atendimento a pessoas com deficiência auditiva.	Sistema adotado em todas as unidades da Secretaria, no Estado de São Paulo. É uma espécie de <i>tablet</i> com aplicativo de videofone, que possibilita a comunicação visual na Língua Brasileira de Sinais (Libras), servindo de intermediário entre o servidor e o deficiente auditivo. A tradução é feita a distância por um intérprete de Libras. O que o atendente da Receita Federal fala é traduzido pelo intérprete para a língua de sinais e os gestos do contribuinte são traduzidos para a linguagem falada.

Fonte: Elaboração da autora (2018)

5 CONCLUSÃO

Na proposta de explorar o envolvimento da alta administração na implementação da política pública, o engajamento dos cidadãos e as habilidades necessárias para validar uma informação acessada pela Internet com a implementação da Estratégia de Governança Digital, foi abordada uma revisão teórica sobre a temática e um estudo de caso na SRFB, empregando como instrumento a entrevista com o gestor do CAC. Teoricamente, foi visto que os serviços públicos digitais têm sido preocupação da SRFB, o que se constata por meio dos que já se encontram

disponíveis nos meios eletrônicos para o uso do cidadão e estudos apresentados nesse campo. Na entrevista com o gestor, constatou-se que os principais aspectos dificultadores do processo de implementação da Estratégia de Governança Digital na instituição concentram-se: no baixo comprometimento da alta administração com o tema; legislação e serviços complexos; interface dos sistemas que dificultam sobremaneira o acesso exclusivamente *online* do serviço; falta de conhecimento e interesse do cidadão para lidar com as novas tecnologias; além da ausência de mecanismos capaz de mobilizar o cidadão na participação do ciclo da política pública dentro da Receita Federal.

Por outro lado, foi reportado que a SRFB é referência no processo de inovação tecnológica, com várias premiações na modalidade de atendimento digital ao cidadão. Por isso, em que pese essas limitações, a instituição tem investido internamente para melhorar a disponibilização dos serviços públicos digitais. Desse modo, sobre o eixo de atuação “serviços públicos”, a instituição tem realizado ações para melhorar a interação com o cidadão, sobretudo, quanto à simplificação e ao redesenho dos serviços públicos. Entretanto, quanto ao eixo “participação social”, constatou-se a ausência de canais digitais de participação social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política pública e serviços públicos disponibilizados em meio digital.

Dentre as dificuldades encontradas na realização da pesquisa, aponta-se a escassez da literatura acerca do assunto, especificamente, sobre a implementação da Estratégia de Governança Digital, uma vez que se trata de política relativamente nova e que demanda coordenação e esforços de vários órgãos na sua implementação. O trabalho mostrou que outras pesquisas podem ser realizadas, abordando temas como: *i)* de que forma a SRFB pretende disponibilizar os serviços digitais integralmente pela internet, considerando as recomendações da OCDE, a *interface* dos sistemas, a legislação complexa, o alto custo da certificação digital e o letramento digital dos cidadãos; *ii)* de que maneira o órgão pode incentivar o envolvimento e a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas e no desenho e entrega do serviço público; *iii)* como o compartilhamento de bases de dados e outras inovações na administração pública federal podem auxiliar a SRFB no caminho da Governança Digital ou de conceitos ainda mais abrangentes e complexos, como “*Smart Government*”¹³.

¹³ Anthopoulos, L. G. – *Understanding Smart Cities: A Tool for Smart Government or an Industrial Trick?*. Springer, 2017. Segundo esse autor, *Smart Cities* emprega tecnologia para solucionar problemas no âmbito urbano. No aspecto humano e social, implica em melhorias no cotidiano dos cidadãos, com medidas implementadas ou suportadas por aparatos tecnológicos, promovendo acesso aos serviços urbanos. No aspecto técnico, smart refere-se à conectividade onipresente, através de uma infra-estrutura sofisticada de informação e comunicação, permitindo otimização no uso de recursos finitos, materializando princípios como capacidade de adaptação às variáveis do

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Global 2017**. Washington: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/211119PT.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Relatório Dividendos Digitais. 2016**. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/788831468179643665/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-PORTUGUESE-WebResBox-394840B-OUO-9.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BEHAR, Patricia Alejandra; BERNARDI, Maira; MARIA, Sandra Andrea Assumpção. **Educação a distância: a construção de competências docentes**. Disponível em: <<http://www.br-ie.org/pub/index.php/pie/article/view/2590>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1. p.2.

_____. Portaria MP nº 68, de 07 de março de 2016d. Aprova a Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1.p.4

_____. Decreto nº 6.932/2009, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 2009. Seção 1. p.2.

_____. Decreto nº 9.094/17, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jul. 2017. Seção 1. p.3.

_____. Decreto nº 9.203/2017, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1. p.3.

_____. Lei 13.460/2017, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Seção 2. pag.4.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU. **Relatório de Auditoria por Área de Gestão. RAG nº 8. Governança e Gestão de Serviços Públicos**

contexto urbano, recuperação em situações de falha, segurança contra investidas mal intencionadas e otimização e soluções de problemas urbanos mais efetivas, melhor aproveitamento no uso de recursos.

Digitais. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10425.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Governo. Presidência da República. **Serviços públicos digitais, integração de bases de dados e autenticação simplificada do cidadão no governo brasileiro.** Abril, 2016. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/index_html_biblioteca>. Acesso em 17/09/2017.

_____. Ministério da Transparência. Controladoria Geral da União. **Painéis gastos TI.** Disponível em: <paineis.cgu.gov.br/gastosti/index.htm>. Acesso em 17/09/2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1469/2017 – Pelnário.** Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1469%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CANABARRO, Diego Rafael. **Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento.** 208 f. 2014. Tese de doutorado (Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TIC domicílios 2014:** Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. 3Mb; PDF. Disponível em: <<http://cetic.br/pesquisa/domicilios/indicadores>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

_____. **TIC Domicílios e Usuários 2015 e 2016.** Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil. Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. Disponível em: <<http://cetic.br/pesquisa/domicilios/>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRAZ, Márcio. **A legislação do governo digital.** Disponível em: <<http://republica.digital/index.php/2017/08/01/a-legislacao-do-governo-digital/>>. Acesso em 24 de set. 2017.

FREITAS, Maria T. Letramento digital e formação de professores. Educação em Revista. Belo Horizonte, v. 26, n. 3, dez. 2010.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar,** Rio de Janeiro: Record, 1997.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. 4, p. 1-18, Outubro-Dezembro, 2005. Disponível em: Acesso em 11 Dez. 2017.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**, 4. ed., Petrópolis: Vozes, 1995.

HECKERT, Cristiano Rocha Lopes; AGUIAR, Everson de. **Governança digital na administração pública federal**: uma abordagem estratégica para tornar o governo digital mais efetivo e colaborativo - a ótica da sociedade. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-32-01.pdf>>. Acesso: 28/02/2017.

MATHEUS, R. **Uso das tecnologias de informação e comunicação para a promoção da participação cidadã**: estudo de caso da consulta pública online da lei das *lan houses* no Legislativo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

MELO, Claudia. **Governos em transformação digital**: nova tecnologias e métodos, velhos desafios. Disponível em: <<http://claudiamelo.org/2016/11/22/governos-em-transformacao-digital-novas-tecnologias-e-metodos-velhos-desafios/>>. Acesso em: 25 de set. 2017.

OCDE - Organization for Economic Cooperation and Development (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Paris: OECD Publications, 2014.

_____. **The OECD's peer review process: a tool for co-operation and change**. Paris: OECD Publishing, 2017.

ORTEGA Y GASSET, Jose. **A rebelião das massas**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

PEROSINI, Gladison Luciano. **Inclusão Digital e Tecnológica na Sociedade da Informação**. Rio de Janeiro: Autografia, 2017.

PHANG, C. W.; KANKANHALLI, A.. A framework of ICT exportation for participation initiatives. *Communications of the ACM*, n. 51, v. 12, 2008.

RECEITA FDERAL. Ministério da Fazenda. **Institucional**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

RUAS, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. 2013.

SLAVIERO, C.; GARCIA, A. C. B.; MACIEL, C. **Métodos de participação e tecnologias de informação e comunicação: transformando participação em eParticipação**. Disponível em: <<http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/wcge/2012/003.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. 2ª versão. Brasília, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Reginaldo/Downloads/Referencial%20b_sico%20de%20governan_a.PDF>. Acesso em: 08 nov. 2017.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. **El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual**. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. Ciudad del México: Miguel Angel Porrua, 1996.

VAZ, José C. **Acesso à informação**: novas demandas e oportunidades. In: Seminário Estratégia de Governança Digital - para muito além das TIC. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/seminario-egd-palestra-jose-carlos-vaz/download>>. Acesso: 21/09/2017.

UNESCO. **Governança na Internet no Brasil**. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br/new/pt/brasil/communication-and-information/access-to-knowledge/internet-governance/#topPage>>. Acesso em: 18/01/2016.

YIN, R. K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos, Porto Alegre: Bookman, 2001.

Roteiro da entrevista

Esta entrevista tem por finalidade coletar informações que permitam fazer inferências sobre a estratégia de governança digital do órgão comparativamente ao grau de maturidade cívica e tecnológica dos cidadãos atendidos no CAC/Brasília e usuários dos serviços públicos digitais disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Ela será conduzida pelo próprio pesquisador e faz parte de um trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública. Desde já agradeço a colaboração, pois ela é muito importante para o sucesso do estudo.

O roteiro é composto por 11 questões, as quais são listadas abaixo:

01 – O Órgão possui e divulga internamente uma estratégia de governança digital?

A RFB possui estratégia de governança digital, mas a divulgação não é tão eficiente.

02 – Existe um planejamento ou diretrizes e treinamentos para a prestação de Serviços públicos digitais?

A prestação de serviços públicos digitais é bastante almejada e vem sendo implementada de maneira expressiva pela RFB. No entanto os treinamentos para público externo e mesmo para público interno é deficiente.

03 – Como você descreve a atuação da SRFB, considerando os níveis central e descentralizado (órgãos regionais e locais), no tocante a iniciativas relacionadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais?

Como disse anteriormente, é de interesse da RFB que o atendimento presencial seja, cada vez mais, residual. Nesse sentido, a disponibilização de serviços via internet tem se ampliado. No caso dos centros de atendimento, um dos índices de gestão é a quantidade de serviços que poderiam ser realizados pela internet que estão sendo realizados na RFB.

04 – O que você entende ser o principal desafio da SRFB na implantação dos serviços públicos digitais?

O principal desafio seria a construção de um sistema simples e autoexplicativo com uma legislação tributária complexa, sujeita a mudanças sem a participação da própria RFB.

05 - Quais os serviços mais procurados pelos cidadãos que vêm ao CAC/Brasília? Esses serviços estão disponíveis na Internet ou telefone?

Os serviços mais procurados se referem a Cadastros geridos pela RFB – CPF e CNPJ. Parte deles já pode ser realizado conclusivamente pela internet, mas ainda há uma grande quantidade que deve ser finalizada no atendimento presencial, mesmo que seu início possa se dar pela internet. Em segundo plano, os serviços de consulta de situação fiscal é o mais procurado. Esse sim já pode ser realizado integralmente pela internet.

06 – De forma geral, você percebe certa resistência dos usuários quanto ao uso da Tecnologia? Se sim, a que isso se deve e em que grupos essa resistência é mais comum?

No que se refere ao público externo, existe alguma resistência pela falta do acesso à internet, quer por falta de recursos, quer por falta de necessidade/interesse de acesso. No entanto, a obrigatoriedade de utilização acaba por “habilitar” as pessoas a se adequarem (é o caso da entrega de declarações).

Em se tratando do público interno, toda mudança gera transtorno. O desafio é gerencial na transição de modelos ou ferramentas. Mas hoje já é muito incomum pessoas que não utilizam sistemas informatizados na RFB.

07 – Como você classifica o conhecimento e o interesse dos cidadãos para acessar os serviços da SRFB por meio da Internet? Que dados você pode disponibilizar sobre isso?

Hoje a RFB possui um serviço de Autoatendimento Orientado que tem como principal objetivo a Educação Fiscal dos contribuintes que nos procuram para que conheçam e utilizem os serviços já

disponíveis pela RFB via internet. O número de pessoas auxiliadas dessa forma chega à metade do atendimento presencial.

08 – Você acredita ser possível a oferta de serviços públicos disponibilizados totalmente por meio digital?

Entendo que esse deveria ser o objetivo da instituição.

09 – Como são formuladas as políticas públicas da SRFB? Quem se encarrega de proceder a essa formulação?

O Gabinete do Secretário da RFB, auxiliado pelas suas coordenações são encarregadas por esse trabalho.

10 – Há alguma consulta à sociedade quando da formulação da política pública? Há um canal de interação entre o órgão e a sociedade?

Se há eu não conheço...

11 – Além disso, quais são os canais de participação para incentivar a interação direta dos cidadãos com o órgão? Como se dá essa participação e a prestação de contas à sociedade?

A interação via internet se dá por meio dos canais Fale Conosco e Ouvidoria, disponíveis em nossa página. No entanto, se há, não conheço um canal específico para interação com o intuito de melhorar/ampliar a prestação de serviços por meio digital.

Há, no entanto, acesso via página da RFB com várias informações sobre o órgão – “Acesso à Informação”, além de um espaço para exposição de “Dados e Estudos” sobre informações econômicas, tributárias e aduaneiras, dividido por áreas.

Gislei de Sales Queiroz – Graduada em Administração pela Universidade do Triângulo - UNITRI. Especializada em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Auditora Federal de Finanças e Controle, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.